

Avances de la Administración Financiera

RECIENTEMENTE, la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la H. Cámara de Diputados, sometió a la Asamblea el Dictamen relativo a la cuenta de la Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal de 1965. El Documento fue aprobado por la Asamblea en sus términos. El Dictamen aprobado reviste singular importancia en el campo de las finanzas públicas mexicanas, tanto porque el análisis se hace con objetividad, lo que permite poner de relieve cifras y tendencias que proporcionan una visión más acabada de los problemas financieros del país, como porque, por vez primera en la historia de la Hacienda Pública de México, el Poder Legislativo dictamina sobre el estado de los principales organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal.

En una colectividad organizada sobre bases democráticas, la supervisión general que sobre la marcha de la administración pública ejerce el Poder Legislativo, no es sólo un requisito formal del sistema, sino que opera —cuando es efectiva— como un acicate intenso para que se busquen siempre la mejor organización y uso óptimo de los recursos de que se dispone. Constitucionalmente, la intervención del Congreso —y en especial de la Cámara de Diputados— en los aspectos fundamentales del mecanismo financiero del Estado, permite a los representantes de la ciudadanía establecer una vigilancia anual, a-priori y a-posteriori, de la asignación de los fondos públicos y la evaluación de la eficiencia del funcionamiento de la Administración.

Es a la luz de estas consideraciones que resulta muy satisfactorio constatar la labor realizada por la Comisión dictaminadora. Indudablemente se han venido afinando criterios y se ha ganado experiencia en el análisis presupuestal y, especialmente, en el de la Cuenta Pública. Desde luego, no es posible esperar una completa coincidencia con la argumentación económica propuesta por la Comisión para explicar la evolución de algunos renglones de ingreso o de gasto; empero, ello no obsta para reconocer con entusiasmo que la Comisión ha hecho una labor minuciosa y objetiva. Minuciosa, por cuanto exigió “el estudio del informe y la revisión de los 232 estados que resumen la cuenta de la Hacienda Pública Federal y de los Organismos Descentralizados y Empresas propiedad del Gobierno Federal” y a partir de ellos se hizo una labor de síntesis muy acertada; objetiva, porque no se intentó conseguir que pasaran desapercibidos datos que apuntan hacia preocupaciones económicas más o menos inmediatas (por ejemplo, sobre la estructura del financiamiento del gasto); pero tampoco trató de incorporar recomendaciones de política económica que habrían ido más allá de los límites de su competencia.

Algunos de los aspectos más sobresalientes del Dictamen son los siguientes:

Por lo que toca a las magnitudes globales del gasto, se señala que la asignación original en el presupuesto consolidado (Gobierno Federal más Organismos Descentralizados y Empresas Estatales), que era del orden de 37,009 millones de pesos, fue superada por las erogaciones reales en más de 27,000 millones para llegar a un total ejercido de 64,020 millones. Esta cifra, de suyo impresionante, permite un nuevo acercamiento a la determinación de la importancia de la participación del sector público federal en la actividad económica general. Es inmediatamente apreciable, también, la gran diferencia en el monto presupuestado y el ejercido. La Comisión explica tal circunstancia, en el caso del Gobierno Federal, señalando que, “obedece fundamentalmente a que en ellos (los gastos ejercidos) se engloba gran número de partidas de ampliación automática, y además constituyen el instrumento administrativo mediante el cual el Gobierno Federal contribuye en forma compensatoria a impulsar el ritmo de la actividad económica del país”. Esta afirmación, en sus términos, equivaldría a admitir que un porcentaje muy elevado del gasto del Gobierno Federal (más del 100% en 1965) está sujeto a decisiones que se toman conforme los problemas se presentan. Desde luego, éste no es el caso; seguramente, tampoco fue la intención de la Comisión darlo a entender así. Más bien, debe pensarse que se trata de un método tradicional de elaboración del presupuesto. “El aumento de las erogaciones adicionales de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno Federal en relación con la asignación original —sigue diciendo la Comisión— es producto principalmente de las circunstancias de su operación, ya que para una mejor utilización de

sus recursos el gasto generalmente se ajusta a los ingresos, y en este caso las percepciones superaron con amplio margen las previsiones hechas". La crítica constructiva que tal vez algunos encuentren en la proposición anterior, encuentra una explicación, como la propia Comisión señala, en la novedad del sistema presupuestal al que ahora están sujetas las empresas públicas. Cabe esperar, sin duda, que en el futuro los presupuestos y estimaciones de costos se irán afinando.

CUADRO I

INGRESOS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DEL ESTADO EN 1965 ¹

Concepto	Millones de pesos	%
TOTAL	28 501	100
Venta de bienes	11 108	39
Venta de servicios	10 297	37
Préstamo y financiamientos diversos	3 733	13
Transferencias del Gobierno Federal	3 364	12

¹ Organismos sujetos al control presupuestal previsto en el artículo 5º de la Ley de Ingresos de la Federación. FUENTE: Dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, relativo a la cuenta de la Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal de 1965.

Por lo que toca a los ingresos del Gobierno Federal, el Dictamen de la Comisión hace notar que todos los renglones de ingreso ordinario experimentaron crecimiento; entre ellos destaca el de los impuestos a la importación (28.5% en 1965 y 25.2% en 1964) y el impuesto sobre la renta (18.9% en 1965 y 32.6% en 1964). El ingreso extraordinario experimentó un crecimiento poco usual, representando "un 38% del total de los ingresos del Gobierno Federal". Esa participación fue de 34.1 en 1964 y sólo de 19.9 por ciento en 1963.

Por lo que respecta a los ingresos de los organismos descentralizados y empresas del Estado, la Comisión proporcionó los datos que aparecen en el cuadro I. Debe señalarse que los ingresos de las empresas públicas originados en las ventas de bienes y de servicios, que suman algo más de 21,400 millones de pesos, son suficientes para cubrir sus gastos corrientes de administración que en el ejercicio que se analiza se elevaron a 20,720 millones. Resta un pequeño excedente de gasto corriente para el financiamiento de una parte de las inversiones de esas empresas. Por otro lado, la Comisión examinadora, al hacer el análisis de la situación financiera de los organismos, señaló algunas proporciones, poco conocidas, que dan a entender una situación económica bonancible:

CUADRO II

CLASIFICACION ECONOMICA DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS EN 1965
(Millones de pesos)

Concepto	Gobierno Federal	%	Organismos descentralizados y empresas del Estado ¹		Consolidado	%
			Estado ¹	%		
TOTAL ²	36 716	100	27 304	100	64 019	100
Gastos corrientes de administración	7 625	21	20 720	76	28 345	44
Servicios personales	6 030	16	6 275	23	12 305	19
Compra de bienes para administración	391	1	4 819	18	5 210	8
Servicios generales	1 204	3	9 625	35	10 829	17
Gastos directos de capital	7 608	21	2 174	8	9 782	16
Inversiones físicas ³	1 916	5	2 174	8	4 090	7
Inversiones financieras	5 692	16	—	—	5 692	9
Cancelación de pasivo	9 871	27	4 410	16	14 281	22
Transferencias	11 451	31	—	—	11 451	18
Erogaciones especiales	160	—	—	—	160	—

¹ Comprende sólo aquellos organismos y empresas sujetos al control previsto en el artículo V de la Ley de Ingresos de la Federación.

² Las diferencias en las sumas parciales se deben al redondeo de las cifras.

³ Las inversiones físicas de los organismos y empresas aparecen como inversiones financieras en el resumen económico consolidado del dictamen que sirvió de fuente a este cuadro; empero, se consideró más conveniente incluirlas en el renglón que les corresponde.

FUENTE: Dictamen de la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la H. Cámara de Diputados, relativo a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal por el ejercicio fiscal de 1965.

El estado financiero consolidado del sector paraestatal que se examina, muestra un activo circulante de 19,445 millones de pesos y un pasivo flotante o a corto y mediano plazo de 11,355 millones. Su relación financiera es favorable: por cada 1.00 pesos de obligaciones de la naturaleza mencionada, ese sector cuenta con 1.73 pesos de recursos líquidos o de fácil realización. La relación financiera entre el activo fijo (72,611 millones de pesos) y el pasivo del mismo carácter o a largo plazo (17,755 millones) refleja una estable y sólida situación económica: por cada 4.10 pesos de bienes de producción y de servicios, se adeuda un peso. La relación de activo fijo a pasivo total indica que por cada 2.45 pesos de bienes de capital se debe un peso.

Por lo que toca al gasto del sector público federal (cuadro II), cuyo monto ascendió a 64,019 millones de pesos, se indicó que 57.3% del mismo correspondió a las erogaciones del Gobierno Federal, mientras que el 42.7% restante correspondió a los gastos del sector paraestatal. Desde el punto de vista funcional, se hace notar que al fomento económico se destinó 48% del total de gastos del sector público federal; a la inversión y protección social, el 19.1%; al ejército, armada y servicios militares, 2.6%; la administración general absorbió el 8%; y el servicio de la deuda pública del Gobierno Federal y el pago de pasivos de organismos descentralizados y empresas del Estado, el 22.3%.

Como ponen de manifiesto las anteriores consideraciones, el dictamen sobre la Cuenta Pública, no es sólo el cumplimiento de un requisito formal, sino el intento de una evaluación de la eficiencia en la disposición de los recursos financieros del Estado. Este avance en la técnica legislativa, ha sido alentado por el propio Poder Ejecutivo, no sólo mediante el perfeccionamiento alcanzado en los proyectos de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos enviados al Congreso, sino a través de la presentación misma de los resultados financieros de los ejercicios. Pues, como la Comisión dictaminadora ha reconocido:

No obstante que la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación establece, en su artículo número 60, la obligación de presentar, dentro de la Cuenta Pública Federal, diez estados básicos, la cuenta que se dictamina contiene el número 232 señalado al principio de este dictamen, muestra del señalado interés del Ejecutivo por informar cabalmente a la Nación, por conducto de esta Representación Nacional, del estado que guarda la Hacienda Pública Federal.

Ante la Reunión de Jefes de Estado de América

EN EL CURSO del mes de noviembre, la prensa del Continente recogió una serie de acontecimientos que permiten entrever la perspectiva en la que probablemente se desarrollará la, desde ya hace largo tiempo, proyectada reunión de los jefes de Estado de América. Parece conveniente, en esta coyuntura, intentar un ensayo de delimitación del marco de tal conferencia y de esclarecimiento de algunas de las precondiciones que deberán satisfacerse para aspirar, razonablemente, al éxito del esfuerzo planteado.

Conviene recordar, por principio de cuentas, que en México ha tenido lugar un pronunciamiento al más alto nivel político que, por su concisión y claridad, brinda una base cierta sobre la actitud del país ante la conferencia misma y el cometido que está llamada a satisfacer, en caso de celebrarse. En efecto, con motivo del segundo informe de su Administración, el pasado 1 de septiembre, el Presidente de México señaló:

En marzo del año pasado, en el Consejo Interamericano Económico y Social, a fin de "dar un impulso político más eficaz hacia los objetivos de la Alianza para el Progreso y acordar los medios más adecuados para acelerar sus realizaciones", surgió la idea de una reunión de presidentes de todas las repúblicas que forman parte de la Organización de los Estados Americanos.

Para el caso de que se realice, he expresado el propósito de asistir. . . , pero, al mismo tiempo, he advertido claramente que, como es natural que nuestros pueblos renueven sus esperanzas ante el solo anuncio de una junta al más alto nivel político, sería sumamente grave que de ella no salieran frutos importantes, conclusiones claras, medidas concretas y prácticas para elevar su nivel de vida. . . Las grandes metas ya están fijadas. Lo que se necesita ahora es traducir los buenos propósitos en normas de acción. Eso es lo que los pueblos esperarían de una junta de sus jefes de Estado.

Por solidaridad con los demás países del Continente, el Presidente de México no puede estar ausente de una reunión a la que concurren los otros; pero esa misma solidaridad y la honrada limpieza con que siempre ha actuado en materia internacional, me obligaron a advertir el peligro de una amarga frustración latinoamericana, si los resultados que se obtengan no corresponden a las esperanzas despertadas.

En estas condiciones, es suficientemente claro que México espera que la proyectada reunión sea una junta en la que se adopten medidas concretas y no, como a otros niveles ha ocurrido con frecuencia, una reunión en que se sumen meros planteamientos de propósito y se rehuya la negociación de providencias comunes. Es, por tanto, evidente que una de las precondiciones básicas del éxito de una reunión con tales objetivos es la de contar con una agenda que permita la discusión ordenada

y fructífera y que conduzca a la adopción de resoluciones específicas. Parece que no puede dudarse de que lo anterior parte del supuesto de que existe, en los gobiernos americanos, una verdadera voluntad política de negociar y alcanzar acuerdos comunes, sin la cual más valdría que no se celebrase conferencia alguna.

Hacia mediados de noviembre, las agencias internacionales de información divulgaron un proyecto de agenda para la reunión de jefes de Estado, originado en un país latinoamericano, en el que se proponen (UPI y AFP, 17 de noviembre) los siguientes puntos: "Evaluación general de la Alianza para el Progreso: procedimiento para su multilateralización, aumento del flujo de capitales públicos y privados, financiamiento de exportaciones latinoamericanas, diversificación del uso de créditos externos, aceleración de los programas de desarrollo agrícola y reforma agraria, educación para el desarrollo (alfabetización y enseñanza técnica), control de epidemias, evaluación general de la integración latinoamericana: liberalización del comercio intrazonal programada y automática, programa de liberalización flexible (según las posibilidades de los países), fondo para reajuste y readaptación de industrias afectadas por la integración, proyectos multinacionales de infraestructura (transportes, energía y comunicaciones), acuerdos sobre productos básicos, diversificación de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados, eliminación de preferencias a terceros países, apoyo al centro multinacional de entrenamiento técnico."

Días más tarde se reunió, en la sede de la OEA, un grupo de expertos (integrado por Carlos Sanz de Santamaría, del CIAP; Felipe Herrera, del BID; Raúl Prebisch, de la UNCTAD; José Antonio Mayobre, de la CEPAL; Alberto Sola, de la ALALC; Carlos Manuel Castillo, de la SIECA; Gustavo Guerrero, del BCIE; y Alfonso Rochac, de la ODECA, y presidido por el secretario general de la OEA, José A. Mora), encargado de discutir el contenido básico de la agenda de la proyectada reunión de Jefes de Estado. Consideraron (UPI, 27 de noviembre) que los presidentes deberían examinar dos puntos generales: la Alianza para el Progreso y la integración económica latinoamericana. Respecto del primero, deberían discutir los problemas de financiamiento internacional y cooperación económica regional y extrarregional, así como las cuestiones de las exportaciones y el comercio latinoamericano. Alrededor del segundo, los presidentes deberían "reiterar su decisión de crear el mercado común que abarque a todos los países que ellos representan y resolver que, con tal fin, se deben fortalecer e intensificar los programas de integración de la ALALC y del MCCA, establecer vínculos estrechos entre esos procesos y realizar los mayores esfuerzos para facilitar la incorporación de los países que no se han adherido a ellos".

Vistos desde el prisma particular de la función que, a juicio de México, está llamada a desempeñar la reunión de jefes de Estado, difícilmente puede considerarse que los dos documentos a que se ha hecho mención satisfacen los requisitos de una agenda que permita la adopción de acuerdos concretos. Podría preguntarse, si corresponde a una reunión de jefes de Estado, que necesariamente tendrá que prolongarse sólo unos cuantos días, dedicarse a una evaluación general de la Alianza para el Progreso y de la integración latinoamericana; o bien, qué otra cosa, aparte de declaraciones generales de intención, puede esperarse de la deliberación, en una reunión de presidentes, de temas tales como la diversificación del uso de créditos externos, el control de epidemias, o la diversificación de las exportaciones de productos manufacturados y semimanufacturados. A qué conclusiones concretas puede llegarse, si no se dispone de proyectos de resolución previamente convenidos, lo que, por otra parte, es difícil conseguir a niveles políticos inferiores, en el examen de los convenios de productos básicos, eliminación de preferencias a terceros países o la liberalización del comercio intrazonal programada y automática.

A estas alturas, debería ser claro que si los jefes de Estado de América se reúnen a discutir todos los puntos imaginables que conciernen a sus países, desde la creación de una infraestructura multinacional hasta cuestiones sanitarias y educativas, poco es lo que podrá avanzarse en el terreno de las realizaciones concretas. En cambio, si convienen en discutir sobre una agenda que incluya sólo cuestiones en las que las posibilidades de acuerdo sean elevadas y que conduzcan directamente a acciones concretas, los resultados serán quizá menos espectaculares en el terreno declarativo, pero mucho más efectivos en su influencia sobre el curso de los acontecimientos en nuestra parte del mundo.

Relaciones Económicas entre América Latina y Europa Occidental

A MEDIADOS de noviembre el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Dr. Felipe Herrera, hizo una visita a la Comisión de la Comunidad Económica Europea, con sede en Bruselas, con el fin de discutir diversos aspectos de las relaciones económicas entre el Mercado Común y América Latina y plantear específicamente, una vez más, el problema de la mayor participación de los países miembros de la CEE en la ayuda económica y la asistencia técnica a nuestra región. Según informaciones de la prensa financiera norteamericana, entre los objetivos del viaje del presidente del BID destacan: a) el establecimiento de un fondo europeo de créditos a América Latina administrado con la participación del Banco Interamericano; b) la liberalización del acceso

a los mercados de capital europeos para las futuras emisiones de los bonos del BID; c) el fomento de las inversiones conjuntas europeo-latinoamericanas, y d) la participación europea —en términos de financiamiento y asistencia técnica— en los estudios de preinversión de proyectos multinacionales de interés regional en América Latina.

Por tratarse de discusiones preliminares, se carece, hasta ahora, de informaciones sobre los resultados de las mismas, pero hay razones para creer que el presidente del BID no encontró en Bruselas el ambiente favorable que sus gestiones requerían. Apenas un mes antes, a mediados de octubre, la prensa financiera de Estados Unidos publicó varios informes sobre las discusiones internas en el seno de la CEE en relación con el tema de sus actitudes hacia América Latina. Según estas noticias, los expertos de la Comisión de la CEE estaban redactando un memorandum al respecto para someterlo, exactamente a mediados de noviembre, es decir en fecha cercana a la visita del Dr. Herrera a Bruselas, al Consejo de Ministros del Mercado Común Europeo. Al parecer, el memorandum se limitaba a sugerir al Consejo que la Comunidad Económica Europea debería adoptar actitudes más positivas hacia América Latina, pero se abstenía de proponer medidas concretas, ya que se consideraba en Bruselas que éstas no son nada urgentes, ante la continua expansión del comercio latinoamericano de exportación a la CEE.

Una de las fuentes de estas informaciones —el importante Journal of Commerce de Nueva York— recordaba que hasta la fecha no ha surgido un diálogo franco entre los dos subcontinentes y que además los miembros de la CEE no estaban todavía en condiciones de fijar una política económica común frente a otras partes del mundo, dadas las diferencias todavía no resueltas entre los mismos países de la Comunidad. En estas condiciones —según el diario neoyorkino— no debería esperarse mucho de Bruselas. En el mejor de los casos, antes de que finalice el año, el Consejo de Ministros podrá emitir una declaración general sobre las buenas intenciones de la CEE hacia América Latina y sobre la necesidad de institucionalizar los contactos, todavía muy irregulares, entre la Comisión de la CEE y los representantes latinoamericanos ante ella.

Empezando por el último punto, sería muy aconsejable para ambas partes que estos contactos se tornasen sistemáticos y que se iniciase un diálogo claro entre la CEE y América Latina. Su ausencia hasta la fecha, no se debe solamente a la falta de interés de la Comunidad en nuestra parte del mundo, sino también a la falta de cooperación entre las representaciones latinoamericanas en Bruselas y la sumamente limitada preparación de estas representaciones para tratar asuntos muy complicados, políticamente sensibles y técnicamente complejos. Según informes que llegan de la sede de la CEE, la situación es tal que, incluso en el caso de que un día las autoridades de la Comunidad mostrasen interés en entablar el diálogo, no hay con quien iniciarlo en la mayoría de los casos, aunque en el resto cada una de las representaciones latinoamericanas trata de conseguir por su lado algunas ventajas para su propio país, desentendiéndose de los intereses de la región en su conjunto.

Parece bastante exagerado suponer que la CEE no está todavía en condiciones de fijar posiciones comunes hacia América Latina. Más bien habría que decir que, por razones vinculadas a las relaciones entre la CEE y los dos países anglosajones —que tienen su reflejo claro, entre otros, en el curso de las negociaciones en el GATT y en otros foros—, los países de la CEE dan a los problemas del desarrollo latinoamericano la más baja prioridad. No parece ser un secreto para nadie que esté versado en la política europea, que en la CEE sigue prevaleciendo la actitud de que la ayuda económica a América Latina es cuestión que pertenece a Estados Unidos. Hay hasta quienes sostienen extraoficialmente que mientras Estados Unidos gasta sumas de gran magnitud en Asia, no hay razón alguna para que Europa Occidental dedique sus recursos a América Latina. Tratándose de argumentos basados en la llamada real politik, parece difícil rebatirlos. Empero, puede ser que, a la larga, esas actitudes sean contrarias a los intereses europeos mismos, pues es difícil sostener que, a pesar del incremento continuo de sus exportaciones a la CEE, América Latina podría financiar sus compras en Europa con los ingresos procedentes exclusivamente de estas exportaciones o con los créditos comerciales a mediano plazo que suelen ofrecer los países europeos a algunas repúblicas de la región.

Para subrayar que no existen razones para mostrar complacencia frente al estado actual de las relaciones entre la CEE y América Latina, basta confrontar dos hechos: primero, según informaciones muy recientes, procedentes de Bruselas, las reservas internacionales de los miembros de la Comunidad aumentaron en el tercer trimestre de 1966 en Dls. 300 millones y excedieron por primera vez, en su conjunto, de Dls. 20,000 millones; segundo, de acuerdo con datos publicados, también en fechas recientes, en Suiza, la deuda externa pública de América Latina aumentó entre 1956 y 1964 de Dls. 4,300 a 11,050 millones, mientras que las reservas internacionales de nuestra región no registraron cambio alguno.

A pesar de que en Bruselas puede sostenerse que los dos hechos antes descritos no tienen nada que ver con las políticas europeas hacia América Latina, podría especularse, por ejemplo, sobre qué parte de la deuda externa latinoamericana corresponde a los créditos comerciales y de proveedores europeos, otorgados a América Latina en condiciones bastante onerosas.

Como ya se ha demostrado con creces que el comercio y la ayuda económica no son excluyentes y que las regiones en desarrollo necesitan urgentemente contar con ambos, tal vez fuera conveniente que los expertos de la CEE estudiaran con mayor detenimiento la situación actual de América Latina y mostrasen más interés por sugerencias semejantes a las planteadas en Bruselas, con motivo de la última visita del presidente del BID.